



# 改革勢闖關 劍指三領域

今年中央將「抓改革」列入「十八字」工作方針，全國「兩會」未開，改革攻堅的衝鋒號就已吹響，利劍直指社會民生、壟斷行業和土地制度三大關鍵環節，凸顯本屆政府在任期最後一年的「闖關」之志。不過專家提醒，中國改革的核心指向政府轉型，應改變政府主導經濟增長的行為，否則整體改革難以取勝。

■香港文匯報記者 海巖

## 涵蓋 社會民生 壟斷行業 土地制度 專家稱關鍵在於政府轉型

今年正值鄧小平南巡20周年，民間改革呼聲異常高漲，官方則以罕見的高調「喊話」並積極部署，回應民間訴求。年初，5年一度的全國金融工作會議召開，開啟了未來5年加速金融體制改革的大幕。1月31日，國務院總理溫家寶在組織討論《政府工作報告（徵求意見稿）》時強調，必須永不停頓地推進政經等各領域的改革。2月初，溫家寶到廣東視察時重提鄧小平南巡名言：「不改革只有死路一條。」隨後15日，國務院召開常務會議，部署今年經濟體制改革重點。

### 解禁城市戶籍

從年初至今政府一系列改革部署看，今年政府改革將着力三大領域，其中首推社會民生領域改革。早前國務院辦公廳下發《關於積極穩妥推進戶籍管理制度改革的通知》，中小城市戶籍放開，邁出戶籍制度改革的第一步；隨後密集召開國務院常務會議專題研討和部署醫藥衛生、科技等領域體制改革。

中國社會科學院人口與勞動經濟研究所所長蔡昉認為，在眾多的改革任務中，教育、戶籍、社保、勞動制度等社會領域改革應優先推動，「這些改革本身既重要又緊迫，已顯現出可以迅速切入的改革突破口，同時對其他改革還有綱舉目張的引領作用，並指明和引導政府積極介入的投資方向，政府應減少對直接經濟過程的介入和干預，轉而着力於社會資本的積累，並創造一個優勝劣汰的市場競爭環境。」

### 放活民間投資

國務院還提出落實非公36條的時間表，溫家寶要求上半年必須將實施細則「落地」，打破民間投資的「天花板」和「玻璃門」，直接觸及壟斷行業改革。另一項值得期待的改革涉及土地制度。今年國務院



農村徵地上訪上升

## 劉守英：改革「以地謀發展」模式

土地一直在中國經濟強勁增長中扮演舉足輕重的角色，從而形成了獨特的「以地謀發展」模式。但專家認為，「以地謀發展」模式所積累的經濟、社會、政治風險都在加大，應以徵地制度改革為突破口進行改革，今年國務院提出制定出台農村集體土地徵收條例，推動徵地制度改革，正是改變現行「以地謀發展模式」的第一步。

國務院發展研究中心農村部副部長劉守英指出，「以地謀發展」模式表現為，土地的寬供應和高耗費保證了高投資；壓低地價的低成本供地保障了高出口；以土地的招商引資推進了高速工業化；土地出讓收入和土地抵押融資助推了快速城鎮化。

### 以地謀發展模式 衍生政治風險

劉守英認為，「以地謀發展的模式」在快速推進中國經濟增長的同時，也累積了風險，不僅加大了經濟運行的風險，也帶來被徵地農民權益喪失和生計受影響的社會風險，以及導致官民衝突危及穩定的政治風險。

劉守英根據2003年以來國內媒體公開報道的116個徵地上訪和群體性事件進行分析發現，2003年以來，徵地引發的群體性事件發生頻率呈加大之勢。從地區分佈來看，徵地衝突案件不僅分佈廣，而且經濟越發達地區，衝突爆發越集中。這顯示，低價、強制的徵地模式，造成社會不穩定，影響社會和諧，危及國家長治久安，已到了難以為繼的地步。

劉守英表示，應以改革徵地制度為突破口，改變現行以地謀發展模式。一方面，改變現行徵地拆遷模式，讓農民成為城市化進程的參與者和受益者，實現集體建設用地和國有建設用地同地、同價、同權，找到兩種土地所有制在用途管制下的權利平等的辦法。另一方面，還要落實「被徵地農民長遠生計有保障」。

**國民收入分配不均**

**人口紅利衰減 倒逼改革**

中國經濟增長放緩趨勢不可避免，既有入口結構的根本性因素，也有進入中等收入國家發展階段後迫趕效應的遞減。與此同時，專家認為，通過體制和結構改革提高效率的空間較大，未來10年，中國更需依靠降低內部體制性束縛，提高競爭、改善資源配置效率，改革雖不能避免增長率放緩，但可防止大幅下降。

通常情況下，一個高速增長的經濟體，在人均收入達到7000至17000購買力平價美元時，有很大的減速可能性。如果減速很深且持續，經濟體還可能陷入中等收入陷阱。

中國社會科學院人口與勞動經濟研究所所長蔡昉表示，按照同等口径計算，中國目前的人均GDP恰好處於這個減速概率最大的區間。如何避免中等收入陷阱，順利過渡到高收入階段，是中國面臨的嚴峻挑戰和緊迫任務。唯有通過深化改革保持增長可持續性，是應對中等收入陷阱的重要途徑。

**以改革促增長 避險中等收入陷阱**

《人民論壇》雜誌日前就中等收入陷阱問題進行問卷調查，結果顯示，跨越中等收入陷阱的前三個阻礙因素為腐敗、既得利益集團阻礙改革和分配難題。

全國人大常委、民建中央副主席辜勝阻對此撰文指出，中國從低收入向中等收入國家的邁進，靠的是「人口紅利」。有人說改革開放30年，第1個10年靠「人口紅利」，第2個10年靠國有企業「改革紅利」，第3個10年靠開放，靠加入WTO10年的「開放紅利」，總的來說，主要的因素還是「人口紅利」。下一步，向高收入邁進，中國要靠「制度紅利」，做好制度創新和環境營造。

辜勝阻認為，形成「制度紅利」推動新一輪發展的最重要的改革有三項：一是加快壟斷行業改革，拓寬投資渠道；二是進行財稅和分配制度改革；三是進行金融體制的改革，構建多層次融資體系。

**轉變政府職能 棄挑經濟大樑**

源配置中起着主導的作用。尤其2004年經濟過熱發生以後，一些黨政領導機關以宏觀調控之名，對市場交易和企業經營進行微觀干預，行政審批權力大大強化，改革的步子明顯放緩，甚至在有些方面出現倒退。

**壟斷不破 民間資本難活**

而要理清政府與市場的關係，政府究竟應當做什麼？吳敬璉認為，政府不應直接去組織融資和操辦項目；不要違法設立行政許可和市場准入，對於市場經濟來說，應該實行「非禁即入」的原則，而現在通常只有准才能進入；另外還要避免直接補貼生產方。

全國政協委員、中國(海南)改革發展研究院院長遲福林也認為，現實情況是，國有資源長期被更多地用在做大GDP上。這樣，不僅不利於加快改善民生，而且擠佔了民營經濟發展的空間，使壟斷行業改革難上加難。

**首次將《制定出台農村集體土地徵收條例》列入年度經濟體制改革重點內容，一直「只聞樓梯響，不見人下來」的徵地制度改革有望獲得突破。**

不過全國政協委員、中國(海南)改革發展研究院院長遲福林指出，目前的改革越來越集中到政府的轉型上，對政治體制、行政體制的改革要求越來越迫切。無論貧富差距，還是土地制度、資源環境等方面的矛盾，都與政府主導經濟增長的行為有着直接或者間接聯繫。「如果這方面的改革沒有多大突破，整體改革就很難取勝。」

**放活民間投資**

**改革徵地制度**

**解禁城市戶籍**

## 十載改革受滯 關鍵環節欠缺

對於過去10年的改革，經濟學家普遍評價認為，總體進展緩慢，有些改革處於半停滯的狀態。關鍵環節、重要領域的改革進展不大，主要就是政府和市場關係的改革不如人意，政府改革、職能轉換不到位。

遲福林認為，一方面，近年經濟的高增長掩蓋了許多深層次的體制機制問題，弱化了改革力度，使某些改革實際上處於可有可無的狀態；另一方面，在經濟波動過程中，一些重大改革久拖不決或決而不做，而且協調各方面利益關係的改革難度也明顯加大，改革缺乏共識，動力不足。

### 政府微觀干預經濟

全國政協委員、中國經濟體制改革研究會會長宋曉梧認為，改革受滯，令社會層面的矛盾比經濟方面的問題更緊迫。

公共產品提供不足，公共服務均等



政府微觀干預經濟



壟斷行業亟待改革

政府與市場的關係，是下一步改革的核心問題，目前各界對此已基本達成共識。著名經濟學家吳敬璉表示，無論是經濟改革還是政治改革，核心的問題都是政府自身的改革，這項改革會觸動政府和官員的權力和利益。只有這項改革取得突破，才能令中國從行政命令支配的經濟，政府機關和黨政官員的自由裁量權特別大的命令經濟，轉變為一個規則透明、公正執法的法治市場經濟。

吳敬璉認為，目前國家部門仍然在資